AKADEMİK YAKLAŞIMLAR DERGİSİ

Araştırma Makalesi

e-ISSN: 2146-1740

dergipark.org.tr/tr/pub/ayd

YEREL YÖNETİMLER EKONOMİSİNDE EXIT–VOICE MEKANİZMASININ İŞLEYİŞİ: TÜRKİYE'DE BÜTÇE KURUMLARI BAĞLAMINDA BİR ANALİZ

THE FUNCTIONING OF THE EXIT-VOICE MECHANISM IN LOCAL GOVERNMENT ECONOMICS: AN ANALYSIS WITHIN THE FRAMEWORK OF BUDGETARY INSTITUTIONS IN TÜRKİYE

Özlem BAPBACI, Yozgat Bozok Üniversitesi, Yozgat, Türkiye, (Sorumlu Yazar), ozlem.bapbaci@bozok.edu.tr

Berkan KARAGÖZ, Yozgat Bozok Üniversitesi, Yozgat, Türkiye, berkan.karagoz@bozok.edu.tr

Özet

Yerel yönetimler ekonomisinde exit–voice mekanizması, vatandaşların kamu hizmetlerindeki memnuniyetsizlik karşısında geliştirdikleri tepkileri açıklayan temel bir kuramsal çerçevedir. Hirschman'ın (1970) yaklaşımı, hizmetten ayrılma (exit) ve sistem içinde kalarak değişim talep etme (voice) davranışlarını birlikte ele alarak etkinlik, hesap verebilirlik ve demokratik katılım ilişkisini değerlendirmeye imkân tanır. Bu çalışma, Türkiye'de mali ve idari özerklik düzeyi, katılımcı bütçeleme ve geri bildirim kanallarını bu model çerçevesinde incelemektedir. Bulgular, mali özerkliğin ve katılımcı bütçelemenin güçlendirilmesinin exit–voice dengesini iyileştirebileceğini göstermektedir.

Anahtar Kelimeler: Yerel yönetimler, Exit–Voice Mekanizması, Mali Özerklik, Katılımcı Bütçe, Türkiye.

Jel Kodları: H70, H72, H60, D72

Abstract

The exit–voice mechanism in local government economics constitutes a fundamental theoretical framework explaining how citizens respond to dissatisfaction with public services. Hirschman's (1970) approach jointly considers the behaviours of leaving the service (exit) and demanding change while remaining within the system (voice), thereby enabling an assessment of the relationship between efficiency, accountability, and democratic participation. This study examines the level of fiscal and administrative autonomy in Türkiye, participatory budgeting practices, and citizen feedback channels within this framework. The findings indicate that strengthening fiscal autonomy and participatory budgeting may improve the balance between exit and voice.

Keywords: Local Governments, Exit–Voice Mechanism, Fiscal Autonomy, Participatory Budgeting, Türkiye.

Jel Codes: H70, H72, H60, D72

Atıf Bilgisi Bapbacı, Ö., & Karagöz, B. (2026). Yerel yönetimler ekonomisinde exit–voice mekanizmasının işleyişi: Türkiye'de bütçe kurumları bağlamında bir analiz. *Akademik Yaklaşımlar Dergisi,17,* 63, 01–20. DOI: 10.54688/ayd.2010332

Gönderilme Tarihi: 3 Ağustos 2026 / Revizyon Tarihi : 6 Ekim 2026 / Kabul Tarihi: 20 Ekim 2026 / Yayın Tarihi: 20 Kasım 2026

İNÖNÜ ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Akademik Yaklaşımlar Dergisi hakemli, açık erişimli bir dergidir.

© 2026 Yazar(lar). AÇIK ERİŞİM

Extended Summary

Albert O. Hirschman's (1970) exit–voice model provides a foundational theoretical framework for understanding how individuals respond to dissatisfaction, declining performance, and inefficiencies in both public and private systems. The exit–voice model conceptualises two primary behavioural responses: exit, referring to individuals' withdrawal from unsatisfactory services, and voice, referring to their attempts to improve those services through feedback, participation, or protest. When applied to the public sector, these mechanisms offer a valuable lens for analysing how citizens react to governance failures or deteriorating service quality. The model's relevance for local government economics lies in its ability to link citizens' perceptions of service quality with their capacity to articulate dissatisfaction and engage in collective decision-making processes. Accordingly, this study examines the functioning of the exit–voice mechanism in the context of local government economics and evaluates its implications for Türkiye's budgetary institutions, fiscal autonomy, and participatory governance practices.

The theoretical foundations of Hirschman's model are explored in relation to key contributions in public economics, fiscal federalism, and local government finance. Complementary perspectives—including Tiebout's "voting with one's feet" hypothesis, Oates's decentralisation theorem, and Brennan and Buchanan's Leviathan model—are incorporated to analyse how exit and voice interact with fiscal structures, intergovernmental relations, and democratic legitimacy. These theoretical lenses together provide a comprehensive framework for understanding citizen behaviour and local government performance.

Comparative insights are drawn from international experiences in participatory governance and fiscal decentralisation. The participatory budgeting model of Porto Alegre in Brazil illustrates how institutionalised citizen participation can reshape local resource allocation. Digital participatory platforms in Madrid and Berlin demonstrate the potential of technology to broaden access to decision-making. Conversely, charter city applications in the United States show how increased fiscal autonomy and regulatory differentiation can stimulate exit-based competition between municipalities, even though such competition may deepen spatial inequalities. These international cases help contextualise Türkiye's own experience within a broader global framework.

Empirical insights from Türkiye are incorporated through studies examining the relationship between local public spending, taxation, service quality, and internal migration. Research by Karagöz (2015), Öksüz (2022), and Yüksel (2020) provides indirect evidence of exit behaviour, suggesting that citizens respond to differences in local fiscal performance and service delivery. Building on these findings, the study develops an interpretive synthesis combining theoretical, empirical, and comparative elements to explain how exit and voice mechanisms operate under Türkiye's institutional and fiscal structures.

The analysis suggests that both exit and voice mechanisms in Türkiye function in a limited but complementary manner. Empirical research indicates that per capita local expenditure, perceived service quality, and local tax burdens exert significant effects on internal migration, implying that citizens form spatial preferences based on differences in service provision and fiscal responsibilities. Yet this responsiveness is disproportionately concentrated among higher-income and better-educated groups, signalling that exit opportunities are unevenly distributed and shaped by socioeconomic inequalities.

Regarding the voice mechanism, Türkiye has developed a comprehensive legal framework aimed at strengthening local participation and accountability. The Public Financial Management and Control Law No. 5018, the Municipal Law No. 5393, and the Metropolitan Municipality Law No. 5216 collectively introduced modern public financial management tools such as strategic planning, performance-based budgeting, internal control mechanisms, city councils, and neighbourhood assemblies. While these instruments have enhanced transparency and created opportunities for participation, their direct influence on budgetary outcomes remains limited. Participatory budgeting efforts in municipalities such as Nilüfer, Tepebaşı, and Kadıköy demonstrate growing public interest but cover only small portions of municipal investment budgets and lack binding decision-making power.

Digital participation platforms, including e-Belediye, CİMER, and the "Bütçe Senin" initiative, have broadened access to feedback mechanisms, yet their integration into budget evaluation and performance monitoring systems is incomplete. Consequently, the voice mechanism in Türkiye is legally recognised but not fully operationalised as a driver of local policymaking. Meanwhile, exit dynamics—manifested through selective migration, private service provision, or reliance on municipal enterprises—are limited by the prevalence of natural monopolies in sectors such as water, waste management, and public transport.

The study shows that the exit–voice framework can explain citizen behaviour and democratic participation while also providing a basis for improving fiscal discipline, allocative efficiency, and accountability. In Türkiye, although voice is legally institutionalised, fiscal dependence on central government transfers, limited own-source revenues, and weak transparency constrain its effectiveness, while unequal exit behaviour reinforces disparities in access to public services.

1. Giriş

Yerel yönetimler, demokratik rejimlerin temel bileşenlerinden birini oluşturmakta ve vatandaşlara en yakın kamu otoriteleri olarak kamusal hizmetlerin üretimi ile sunumunda kritik bir rol üstlenmektedir. "Yakınlık ilkesi" (principle of subsidiarity) gereği, yerel yönetimler merkezi idareye kıyasla vatandaşların taleplerine daha duyarlı, esnek ve katılımcı bir hizmet sunumu sağlayabilmektedir. Ancak günümüzde küreselleşme, kentleşme, mali kısıtlar ve hizmet çeşitliliğinin artışı, yerel yönetimlerin karar alma ve kaynak tahsis süreçlerini daha şeffaf, katılımcı ve hesap verebilir kılma ihtiyacını artırmıştır. Dolayısıyla yerel yönetimler ekonomisi, yalnızca hizmet üretim maliyetleri ve kaynak tahsisi açısından değil, aynı zamanda yönetişim, demokratik katılım ve bütçe süreçleriyle birlikte değerlendirilmesi gereken çok boyutlu bir çalışma alanı hâline gelmiştir.

Albert O. Hirschman'ın 1970 tarihli klasik çalışmasıyla literatüre kazandırdığı Exit–Voice–Loyalty modeli, sistem veya örgüt içindeki performans düşüklüğü ve memnuniyetsizliğe karşı bireylerin ve grupların nasıl tepki verdiklerini açıklayan önemli bir analitik çerçeve sunmaktadır. Bu model, yalnızca özel sektör organizasyonlarını değil, kamu ekonomisi ve yerel yönetimler alanlarını da kapsayacak biçimde geniş bir uygulama alanı bulmuştur. Böylece vatandaşların kamu hizmetlerinden duydukları memnuniyet düzeyini, bu memnuniyetin azaldığı durumlarda gösterdikleri tepkileri ve yönetime geri bildirim süreçlerini anlamada temel bir teorik referans noktası hâline gelmiştir.

Türkiye'de 2000'li yıllardan itibaren hayata geçirilen kamu mali yönetimi reformları -özellikle 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu- ile stratejik planlama, performans esaslı bütçeleme ve mali saydamlık gibi ilkeler yerel yönetimlerin gündemine girmiştir. Bu düzenlemeler, bütçe sistemini yalnızca bir kaynak tahsis aracı olmaktan çıkararak vatandaş katılımına açık, performansa dayalı ve hesap verebilir bir yönetişim aracına dönüştürmeyi hedeflemiştir. Aynı dönemde kent konseyleri, mahalle meclisleri ve dijital şikâyet sistemleri gibi voice (ses-tepki) kanalları yasal olarak tanımlanmış; belediyelerin hizmet sunum biçimi çeşitlenmiş ve bazı alanlarda özel sektörle işbirliği veya kamu–özel ortaklıkları (PPP) yoluyla exit (çıkış) kanallarının kapsamı genişlemiştir.

Bu çalışma, yerel yönetimler ekonomisi bağlamında exit–voice mekanizmasını kavramsal, tarihsel ve kurumsal boyutlarıyla ele almakta; Türkiye örneği üzerinden bu mekanizmanın işleyişini değerlendirmektedir. Çalışmada öncelikle mekanizmanın teorik temelleri açıklanacak, ardından yerel yönetimlerin mali-idari özellikleri çerçevesinde özellikle katılımcı bütçe yaklaşımının exit–voice mekanizmasıyla nasıl etkileşim içinde olduğu analiz edilecektir. Son olarak, Türkiye'deki uygulamalar uluslararası iyi örneklerle karşılaştırılarak güçlü ve zayıf yönler tartışılacak ve mali özerklik, katılım ve hesap verebilirlik ekseninde politika önerileri geliştirilecektir.

2. Yöntem ve Analitik Çerçeve

Yorumlayıcı sentez (interpretive synthesis), son yıllarda nitel araştırma alanında giderek daha fazla ilgi gören, literatürdeki çalışmaların bulgularını ve kavramsal yaklaşımlarını karşılaştırarak araştırılan olguya ilişkin bütüncül bir açıklama geliştirmeyi amaçlayan bir sentez yaklaşımıdır. Bu yaklaşımda inceleme, mevcut bilgilerin betimlenmesiyle sınırlı tutulmaz; çalışmalar arasındaki benzerlikler, farklılıklar ve kavramsal ilişkiler değerlendirilerek daha kapsayıcı bir anlamlandırma çerçevesi oluşturulur. Nicel sonuçları istatistiksel olarak birleştiren analizlerden farklı olarak yorumlayıcı sentez, kavramların taşıdığı anlamlara ve bu anlamların şekillendiği bağlamlara odaklanır (Dixon-Woods vd., 2006, s. 2).

Yorumlayıcı sentez sürecinde, incelenen çalışmalarda kullanılan kavramların birbirleriyle ne ölçüde örtüştüğü, hangi yönlerden ayrıştığı ve araştırma konusunun anlaşılmasına nasıl katkı sunduğu sorgulanır. Böylece farklı çalışmalarda

geliştirilen açıklamalar arasında bağlantılar kurularak tek tek kaynakların ötesine geçen yorumlara ulaşılması hedeflenir. Sürecin kavramsal gelişime açık ve yinelemeli niteliği, inceleme sırasında ortaya çıkan yeni soruların analiz çerçevesine dâhil edilmesine olanak tanır.

Özellikle eleştirel yorumlayıcı sentez, literatürdeki açıklamaların dayandığı varsayımları da sorgulayarak farklı kavram ve kanıtları tutarlı bir açıklama çerçevesinde ilişkilendirmeyi amaçlar (Dixon-Woods vd., 2006, s. 2).

Kuramsal kaynaklar, exit–voice ilişkisini, mali yerelleşmeyi veya yerel hesap verebilirliği açıklamaları nedeniyle seçilmiştir. Türkiye'deki ampirik literatürde mali değişkenler, yaşanabilirlik ve iç göç ilişkisini açıkça inceleyen Karagöz (2015), Öksüz (2022), Dökmen ve Tosuner (2019) ve Yüksel (2020) araştırma kümesini oluşturmaktadır. Karşılaştırma, erişilebilir tam metinleriyle yöntem ve değişkenleri incelenebilen çalışmalar üzerinden derinleştirilmiştir.

Belge grubu, Türkiye'deki ilgili anayasal ve yasal düzenlemeleri, katılım uygulamalarına ilişkin belediye ve kent konseyi yayınlarını ve resmî bütçe gerçekleşmelerini içermektedir.

Uluslararası örnekler, farklı mekanizmaları görünür kılan açıklayıcı örnekler olarak seçilmiştir. Porto Alegre müzakereye dayalı yatırım önceliklendirmesini, Madrid dijital öneri ve oylamayı, Berlin dâhil Almanya'daki Bürgerhaushalt deneyimleri danışma niteliğindeki bütçe katılımını, ABD'deki charter/home-rule düzenlemeleri ise yerel hukuki takdir alanını temsil etmektedir. İngiltere ve Almanya'daki dijital şikâyet araçları, bütçe katılımından farklı olarak hizmet sonrası izleme mekanizmasını açıklayan yardımcı örneklerdir.

Çalışmaya ilişkin analiz üç adımda yürütülmüştür. Önce kavramların kapsamı ve kuramsal varsayımlar ayrıştırılmıştır. Daha sonra ampirik çalışmaların sonuçları karşılaştırılmıştır. Son olarak, kanıtların örtüştüğü ve ayrıştığı noktalar Türkiye'nin bütçe kurumlarıyla ilişkilendirilerek yorumlanmıştır. Literatür bulguları, resmî betimleyici bilgiler ve bu çalışmanın yorumları ayrı düzeylerde değerlendirilmiştir.

Çalışma Hirschman, Tiebout, Oates, Brennan ve Buchanan gibi temel teorik yaklaşımları bir araya getirmekte bunların temelinde Exit-Voice yaklaşımını yerel yönetimler maliyesine ilişkilendirmektedir. Exit kavramı Tiebout hipotezine dayanarak başka bir belediyeye göç etme, özel hizmet sağlayıcısına yönelme, belediye hizmetlerine başka hizmet seçenekleriyle ikame etme şeklinde kullanılmıştır. Voice kavramı ise seçim davranışı, dilekçe, kent konseyi, katılımcı bütçe gibi unsurların kullanılması şeklinde çerçevelendirilmiştir. Bu kapsamda Hirschman'ın özgün çerçevesi yerel yönetimler maliyesine uyumlandırılmıştır. Çalışmanın temel özgünlük potansiyeli Hirschman'ın Exit-Voice yaklaşımını yalnızca genel bir kamu yönetimi davranışı çerçevesinde ele almakla kalmayıp, Türkiye'deki yerel yönetimler maliyesi uygulaması ile ilişkilendirmektedir. Çalışmanın araştırma problemi, Türkiye'de yerel yönetimlerde Exit-Voice mekanizmasının göç üzerinden ve bütçe kurumları üzerinden nasıl işlediği şeklinde tanımlanabilir. Çalışmanın literatüre katkısı, Hirschman'ın modelinin yerel yönetimler maliyesine uyarlanması, Türkiye'ye özgün mali ve kurumsal koşulların bu model üzerinden açıklanması ve katılımcı bütçelemenin Voice açısından nasıl yerleştirildiğinin gösterilmesidir.

3. Exit–Voice Mekanizmasının Teorik Temeli

Albert O. Hirschman'ın (1970) "Exit, Voice and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations and States" adlı eseri, örgütsel ve siyasal sistemlerde performans düşüklüğü veya memnuniyetsizlik karşısında bireylerin ve grupların verdikleri tepkileri sistematik biçimde sınıflandırarak kamu yönetimi literatüründe önemli bir dönüm noktası oluşturmuştur. Bu kavramlar; şirketler, sendikalar, siyasi sistemler, kamu hizmetleri ve yerel yönetimler gibi çok çeşitli organizasyonlarda performans düşüklüğü ve gerileme süreçlerini analiz etmek amacıyla kullanılmaktadır. Hirschman'a

göre bireyler, ekonomik, sosyal ve siyasi sistemlerde performans düşüşü ya da memnuniyetsizlikle karşılaştıklarında üç temel tepkiden birine yönelmektedirler. Sistemde meydana gelen bir aksaklık sonucunda bir noktaya kadar o sistem içinde yaşamayı yeğleyen bireyler; söz konusu nokta aşıldıktan sonra sistemden ayrılma veya alternatif arayışı anlamına gelen (exit) veya sistem içinde kalarak sisteme tepki gösterme, sesini yükseltme, öneri ve baskı yoluyla değişim talep etmeyi ifade eden (voice) veyahut mevcut duruma sadakat gösterme (loyalty) eğilimi sergilemektedirler. Sadakat, kimi durumlarda çıkış maliyetini ve sabır eşiğini yükselterek voice kullanımını teşvik edebilmekte, kimi durumlarda ise statükoyu güçlendirerek tepkileri geciktirmektedir (Hirschman, 1970, s. 40-46).

Bu model çerçevesinde exit, bireyin hoşnutsuzluk karşısında hizmet sağlayıcısını terk ederek alternatif bir sağlayıcıya yönelmesini; voice ise sistemi terk etmeden değişim talep etmesini, şikâyet, öneri veya politik eylem yoluyla iyileştirme istemesini ifade eder. Hirschman'a göre exit daha çok "ekonominin", voice ise "siyasetin" alanıdır; ancak iki mekanizma birbirini dışlamaz, çoğu bağlamda birbirini tamamlayıcı şekilde çalışır (Bailey, 1999, s. 60). Bailey (1999), exit kavramını yerel yönetimler bağlamında Tiebout'un yerleşim tercihi modeliyle ilişkilendirmektedir. Bununla birlikte Tiebout modeli, bireylerin farklı vergi-hizmet bileşimleri arasındaki yerleşim tercihlerini açıklarken Hirschman'ın yaklaşımı mevcut hizmet veya örgüt ilişkisindeki memnuniyetsizliğe verilen tepkilere odaklanmaktadır. Bu nedenle Tiebout modeline dayalı her yerleşim değişikliği, hizmet memnuniyetsizliğinden kaynaklanan bir exit davranışı olarak değerlendirilebilir. Yerel yönetimler bağlamında *exit* (çıkış/taşınma) mekanizması, vatandaşın bulunduğu yerel yönetimin sunduğu kamu hizmetlerinden memnun olmaması durumunda başka bir yerel yönetime taşınarak hizmet sağlayıcısını değiştirmesi anlamına gelmektedir. Bu durum, özel sektörde müşterinin beğenmediği ürünü satın almaktan vazgeçip alternatif firmaya yönelmesine benzemektedir. Buna karşılık *voice* (ses/tepki) mekanizması, vatandaşların memnuniyetsizliklerini demokratik yollarla ifade etmeleri ve hizmetlerin iyileştirilmesi için değişim talep etmeleri sürecidir. Vatandaşların taşınmadan; oy kullanma, dilekçe verme, kamu toplantılarına katılma, kent konseyleri ve mahalle meclislerinde yer alma, medya üzerinden görüş bildirme veya protesto gibi demokratik katılım yollarıyla hizmetlerde iyileştirme talep etmesi şeklinde gerçekleşmektedir.

Yerel yönetimlerde exit mekanizmasının etkin biçimde işlemesi için bazı yapısal koşulların mevcut olması gerekmektedir. Alternatif yerel yönetimlerin varlığı ve coğrafi yakınlık/ulaşılabilirlik, düşük taşınma maliyetleri (ekonomik, sosyal ve kültürel bağlar dâhil), karşılaştırılabilir hizmetler (özellikle eğitim, sağlık ve ulaşım gibi standartları kıyaslanabilir alanlar) ve çok sayıda ve küçük ölçekli yerel yönetim birimleri aracılığıyla rekabetin canlı tutulmasının sağlanabilmesidir. Buna karşılık voice'un etkili olabilmesi için demokratik katılım kanallarının açıklığı, bilgiye erişim, örgütlenme kapasitesi ve siyasal kültürün olgunluğu belirleyicidir. Nüfus büyüdükçe bireysel sesin marjinal etkisi azalabilir; ancak kurumsallaşmış voice kanalları (katılımcı bütçe, dilekçe sistemleri, meclis yayınları, şeffaflık ve denetim mekanizmaları) bu etki kaybını telafi edebilir.

Hirschman, çıkış (exit) seçeneğine aşırı vurgu yapılmasının "ses mekanizmasının gelişimini köreltebileceğini" öne sürer; çünkü kaliteye en duyarlı ve kendini en iyi ifade edebilen gruplar sistemden ilk ayrılanlar olma eğilimindedir. Hızlı ve yaygın çıkış, sesin felç olmasına yol açarak örgütsel ve demokratik süreçler açısından olumsuz bir dışsallık yaratır. Nitekim yüksek gelirli ve eğitimli grupların, kamu hizmetlerinde kalite düşüşü yaşandığında daha iyi hizmet sunan bölgelere yönelmesi, geride kalan düşük gelirli kesimlerin daha zayıf kamusal hizmetlerle baş başa kalmasına neden olur. Böylece, çıkış ve ses arasındaki dengenin bozulması, toplumsal eşitsizlikleri ve hizmet kalitesi uçurumunu derinleştirmektedir (Hirschman, 1970, s. 43-53).

Anayasal iktisat literatüründe bu yaklaşım, Brennan ve Buchanan'ın (1980) geliştirdiği Leviathan modeli ile açıklanmaktadır. Yazarlar, geleneksel refah devleti anlayışının "iyi niyetli despot" (hayırsever) varsayımına dayandığını;

yani hükümetlerin kamu yararına hareket eden aktörler olarak kabul edildiğini belirtir. Buna karşılık Leviathan modeli, hükümetlerin doğaları gereği kendi çıkarlarını maksimize etme ve mali gücü genişletme eğiliminde olduklarını savunur. Bu çerçevede, kamu otoritesinin aşırı büyümesini sınırlandırmak için bireylerin farklı mali yetkiler arasında serbestçe hareket edebilmesini (exit) sağlayan anayasal mekanizmalar önerilmektedir. Böylece mali rekabet, hükümetin vergi ve harcama yetkileri üzerinde dolaylı bir "piyasa disiplini" işlevi görmektedir (Brennan ve Buchanan, 1980, s. 7-182).

Bailey (1999); son derece rekabetçi piyasaların sınırlı tekel gücü ve alternatif tedarikçilere kolay çıkış sayesinde düşük piyasa başarısızlığı derecesiyle karakterize olduğunu, bu nedenle çıkışın (exit) neredeyse maliyetsiz hale geldiğini belirtir. Bu durum, ses (voice) mekanizmasını görece daha pahalı kılar. Ancak piyasa başarısızlığı arttıkça, çıkış maliyetlerinin ses maliyetlerinden daha hızlı artması beklenir. Çıkışın getirisi genellikle kısa vadede ve kesin iken, sesin getirisi daha belirsiz ve uzun vadeli olabilir. İşlem maliyetlerinin yüksek olduğu durumlarda ses mekanizması daha rasyonel bir tercih haline gelir. Tam rekabet piyasalarında yalnızca çıkış mekanizması baskınken; tekel koşullarında çıkış çoğu zaman işlememekte, oligopol veya tekelci rekabet piyasalarında ise kalite farklılaşmasına bağlı olarak sınırlı ölçüde mümkün olabilmektedir. Kamu sektöründeki yasal ve doğal tekel alanları (örneğin enerji, su ve altyapı hizmetleri) çıkışı kısıtladığından, bu alanlarda özelleştirme, ayrıştırma ve düzenleme (regülasyon) yoluyla çıkış benzeri disiplinler oluşturulabilir. Ses mekanizmasının etkinliği ise tüketici temsiliyeti, şikâyet çözüm sistemleri ve katılımcı denetim süreçlerinin varlığına bağlıdır (Bailey, 1999, s. 54-55).

Exit kavramı tüm kamusal mallar için geçerli değildir. Merkezi temelli tam kamusal malların sunumunda, ister üniter, ister federal/konfederal yapılar olsun exit ya sınırlı ya da işlevsizdir. Adem-i merkeziyetçi ülkelerde hem exit hem voice birlikte çalışabilirken, merkeziyetçi ülkelerde çoğu kez yalnızca voice gündemdedir; burada oy kullanma dâhil katılım kanalları voice'un çekirdeğini oluşturur. Doğal tekellerde (enerji, su, bazı altyapılar) ve zorunlu hizmetlerde gerçek exit çoğunlukla mümkün değildir. Coğrafi olarak geniş ya da seyrek nüfuslu yerel yönetimlerde exit zayıflar. Ayrıca bilgi asimetrisi, bireylerin başka bir yerel yönetime geçişin faydalarını hafife almasına yol açarak potansiyel exit'i fiilen bastırabilir (Bailey, 1999, s. 48).

Tiebout'un (1956) "ayakla oy verme" hipotezi, yerel düzeyde exit'in mekânsal boyutunu açıklamaktadır. Buna göre bireyler, vergi–hizmet demetlerini değerlendirerek kendilerine en uygun belediyeye taşınır; ancak taşınma maliyetleri, mülkiyet kısıtları, bilgi eksiklikleri ve sosyal bağlar nedeniyle bu mekanizma pratikte sınırlı işlemektedir (Tiebout, 1956, s. 418-424). Yerel yönetimlerde exit mekanizması "Tiebout hipotezi" aracılığıyla kurulurken; voice mekanizması bütçe mekanizmaları aracılığıyla yönetişim, hesap verebilirlik, saydamlık, yönetime katılım kurumlarıyla anlam bulur. Exit mekanizması yerel hizmetin arz tarafını ilgilendirirken, voice mekanizması talep kısmını ilgilendirir. Arz tarafı "Tiebout hipotezi" ve idarelerarası rekabet kuramlarına göre oluşturulup küçük ölçekte ve çok sayıda yerel kamusal mal üretici birimini içermelidir. Exit/Voice mekanizması kamu ekonomisinde var olan asil-vekil problemini çözebilir. Voice kavramının içinde yönetişim kavramı bulunmaktadır. Voice kavramı exit mekanizması olmadan tek başına yeterli olmayabilir. Bilgi asimetrisinin varlığının azaltılması, voice kavramının güçlendirilmesinden geçer. Daha yüksek gelirli ve iyi eğitimli gruplar, düşük gelirli ve az eğitimli gruplara göre daha açık ve etkili biçimde seslerini duyurabilirler. Öte yandan, exit kavramının sadece zengin gruplar tarafından kullanılabileceği yönünde eleştirilmektedir. Zengin gruplar daha kaliteli merkezlere kayacaklar ve iki katmanlı bir kamu ekonomisi meydana gelecektir. Hizmetin kitleler arasında farklılaşması voice etkisini azaltır. Bir hizmetin karakteri ne kadar önemliyse, voice etkisi artar. Exit tehdidiyle desteklenmeyen voice, etkin çalışmayabilir. Bunun yanında exit ve voice azalan marjinal getiriler usulüyle çalışır ve her ek exit veya voice az etki yaratır. Yerel yönetimlerde exit mekanizmasında işlem maliyetleri vardır ve exit mekanizmasını olumsuz etkileyebilir. Yerel yönetimlerde bir iş taşeron firmaya yaptırılıyorsa voice mekanizması çalışmayabilir. Bir

noktadan sonra negatif getiriler yaratabilir.

		VOICE	
		ZAYIF	***GÜÇLÜ***
EXIT	***DÜŞÜK***	*Kırsal Eğitim ve Sağlık Hizmetleri*	*Kamu Enerjisi ve Su Hizmetleri*
	YÜKSEK	*Kentsel Eğitim ve Belediye Konut Hizmetleri*	*Kentsel Ulaşım Hizmetleri (Toplu Taşıma)*

Şekil 1.

Exit–Voice Mekanizmasına Karşılık Gelen Örnek Yerel Hizmetler

Kaynak: Bailey, 1999, s. 52.

Şekil-1'de görüldüğü üzere, kamu sektöründeki hizmetlerin exit (çıkış) ve voice (ses) kapsamına göre nasıl sınıflandırılabileceğine dair örnekler sunulmaktadır. Birinci hücre, çıkış imkânı düşük ve voice'un zayıf olduğu hizmetleri; ikinci hücre, voice'un güçlü ancak çıkışın sınırlı olduğu hizmetleri; üçüncü hücre, voice'un zayıf ancak çıkışın yüksek olduğu hizmetleri; dördüncü hücre ise hem çıkışın hem voice'un güçlü olduğu hizmetleri içermektedir. Yerel yönetim hizmetleri bakımından en çok toplu taşıma ve eğitim hizmetlerinde yüksek exit ve güçlü voice mekanizması görülür. Doğal tekel niteliğindeki kamusal enerji ve su hizmetlerinde doğal tekellerin varlığı exit tercihini zayıflatırken, voice tercihini güçlendirir. Kırsal halkın kendine özgü özellikleri, mekânsal bariyerler, kırsal eğitim ve sağlık hizmetinin yerel tekel olma özelliği exit tercihini düşürür. Diğer yandan kırsal eğitim ve sağlık hizmetlerinde voice eğilimi görülmez. Ancak mekânsal engeller nedeniyle voice eğilimini arttırıcı tedbirler alınmalıdır (Bailey, 1999, s. 52). Belirtilen hizmetlerin hücrelere atanması, exit ve voice kapsamını etkileyen çeşitli özelliklerin net sonucuna bağlıdır. Bu nedenle, bir hizmetin uygun olduğu hücre farklı ülkelerde ve aynı ülke içinde farklı bölgelerde değişebilir.

Bu çerçevedeki matris, mekânsal, hukuki ve sosyoekonomik engeller ile bilgi düzeyinin exit ve voice üzerindeki göreli etkisini karşılaştırmalı olarak göstermektedir. Mekânsal ve hukuki kısıtlar arttıkça çıkış imkânı zayıflarken, bilgiye erişim, örgütlenme ve katılım düzeyi yükseldikçe voice kanalları güçlenmektedir (Bailey, 1999, s. 52). Exit mekanizmasının ölçümünde belediyeler arası göç, özel hizmet kullanım oranı ve kullanıcı ücretlerine duyarlılık gibi göstergeler kullanılabilirken; voice için katılımcı bütçe katılımı, kent konseyleri ve mahalle meclislerinin etkinliği, dilekçe ve şikâyet hacmi, belediye meclisi yayınlarını izleme sıklığı, seçimlere katılım oranı ve yönetici devir hızları gibi göstergeler kullanılabilir.

Yerel yönetimlerde exit arz yönlü rekabeti, voice ise talep yönlü yönetişimi temsil eder. Arz tarafı "Tiebout hipotezi" ve idarelerarası rekabet kuramlarına göre oluşturulup küçük ölçekte ve çok sayıda yerel kamusal mal üretici birimini içermelidir. Yerel yönetimlerde exit mekanizmasının kullanılabilmesi için, küçük ölçekte birçok yerel yönetimin bulunması gerekir. Yerel yönetimlerin büyümesi ve sayıca azalması yerel yönetimler arası rekabeti azaltır. Ancak bunun maliyeti ölçek ekonomilerinden yararlanamamaktadır. Ancak bazı yerel yönetim araştırmacılarına göre, rekabet ve desantralizasyon, ölçek ekonomisinden kaynaklanan refah kaybını azaltır. Yerel yönetimlerde voice mekanizmasının kullanılabilmesi için, yerel birimlerde nüfusun fazla olmaması gerekir. Nüfusun fazla olduğu birimlerde sesi duyurmak zorlaşır. Oates'in (1972) desantralizasyon teoremi, yerel tercihlerin yerinde karşılanmasının etkinliğini vurgulayarak

(Oates, 1972, s. 35), voice'a kavramsal dayanak sağlar. Kamu ekonomisinde asil-vekil ilişkisi nedeniyle asil ve vekil arasında sözleşme olmaması exit-voice mekanizmasına zemin hazırlar. Talebin hizmet kalitesi esnekliği büyük olan mallarda daha çok exit ve voice yüksek yaşanır. Exit net bir karardır ancak voice dereceli bir karardır.

1990'lardan itibaren Yeni Kamu İşletmeciliği, performans sözleşmeleri, çıktı ölçümü ve rekabete dayalı tedarik araçları aracılığıyla (Pollitt, 2003, s. 27-28) exit disiplinini güçlendirmiştir. 2000'lerde gelişen Yeni Kamu Yönetişimi ve dijital yönetişim ise açık veri, ağ yönetimi ve eş-üretim (co-production) yoluyla (Osborne, 2010, s. 10) voice kapasitesini güçlendirmiştir. Böylece etkin bir yerel kamu maliyesi için exit disiplini ile voice temelli kurumsal öğrenmeyi birlikte içeren melez yönetişim modellerinin geliştirilmesi gerekliliği gündeme gelmiştir.

Diğer yandan exit–voice yaklaşımı, bütçeyi yalnızca bir tahsis planı değil, aynı zamanda bir hesap verebilirlik ve ortak yönetişim (co-governance) aracı olarak ele alır. Performans bilgisi, kamu raporlaması ve vatandaş izlemesi süreçleri, yönetim faaliyetlerinin şeffaf biçimde değerlendirilmesini ve kamusal önceliklerle ilişkilendirilmesini sağlar. Katılımcı bütçeleme, vatandaş gözetimi ve istişare mekanizmaları, yurttaşların karar alma sürecine dâhil edilmesini sağlayarak voice kapasitesini güçlendirir ve bütçe önceliklerinin toplumsal müzakere yoluyla belirlenmesini mümkün kılar (Ackerman, 2004, s. 447–454). Böylece vatandaşlar yalnızca "denetleyen" değil, aynı zamanda hesap verebilirliğin ortak üreticileri haline gelirler. Açık veri uygulamaları, şeffaf raporlama ve karşılaştırmalı bütçe analizleri, bilgiye erişimi artırarak voice'u güçlendirir, aynı zamanda yöneticiler üzerinde örtük bir performans disiplini yaratır. Buna karşılık, kamu–özel ortaklıklarında (PPP) sözleşme izleme ve şikâyet çözüm mekanizmaları zayıf olduğunda, voice kanalları işlevsizleşebilir ve hesap verebilirlik döngüsü zayıflar.

Hirschman'ın modelinin kuramsal gücü, yalnızca makro düzeydeki yönetişim süreçlerini değil, bireysel karar alma dinamiklerini de açıklayabilmesinden kaynaklanır. Bu çerçevede modelin mikrotemelleri, bireylerin memnuniyetsizlik durumunda hangi tepki kanalını seçeceklerini belirleyen ekonomik, bilişsel ve kurumsal faktörler üzerinde şekillenir. Bu yaklaşımın mikrotemeli üç ana unsur üzerinde yükselmektedir. İlki bireysel tercih ve tatmin düzeyidir: vatandaşın hizmet kalitesi algısı ve beklentileri, exit veya voice seçimini tetikleyen başlıca faktördür. İkincisi bilgi ve izleme kapasitesidir: performans bozulmasının fark edilebilmesi için şeffaf, karşılaştırılabilir ve anlaşılabilir bilgi gereklidir; bilgi yetersizliği memnuniyetsizliği görünmez kılar ve tepkileri bastırır. Üçüncü unsur ise maliyetler ve engellerdir: taşınma, zaman, para veya düzenleyici kısıtlar gibi çıkış maliyetleri ile kolektif eylem maliyetleri, misilleme riski ve itibar kaybı gibi voice maliyetleri, bireylerin hangi kanalı seçeceğini belirler. Kimlik, aidiyet ve topluluk normları gibi unsurlar ise bu maliyetleri öznel olarak yeniden çerçeveler ve sadakat düzeyini etkiler.

4. Yerel Yönetimler Ekonomisi ve Bütçe Kurumları Bağlamında Exit–Voice Mekanizması

Yerel yönetimlerde exit–voice mekanizmasının işleyişi, yalnızca hizmet sunumuna dair memnuniyet veya memnuniyetsizlik düzeyiyle değil, bu memnuniyeti üreten ve yöneten bütçe süreçlerinin kurumsal niteliğiyle de doğrudan bağlantılıdır. Yerel bütçenin gelir bileşimi, merkezi yönetime bağımlılık derecesi, öz gelir yaratma kapasitesi ve kaynak tahsisi sırasında uygulanan karar alma prosedürleri, vatandaşın sistem içinde kalarak görüş bildirme (voice) veya alternatif hizmet seçeneklerine yönelme (exit) imkânlarını biçimlendiren temel unsurlardır. Mali özerkliğin sınırlı olduğu, bütçenin büyük ölçüde merkezi transferlere dayandığı yapılarda, yerel karar alıcıların vatandaş taleplerine duyarlılığı azalmakta; böylece voice kanalları sembolikleşmekte ve bütçe süreçleri teknik raporlama çerçevesine sıkışmaktadır. Bu durumda vatandaşın exit seçeneği de mali ve mekânsal maliyetler nedeniyle zayıflamaktadır. Buna karşılık, öz gelir tabanı gelişmiş, vergi ve harç oranlarında esneklik sağlayan, performans ve katılımı bütçe döngüsüne entegre eden yerel yönetimlerde, vatandaşların bütçe öncelikleri üzerinde etkide bulunma kapasitesi artmakta; voice

kanalları daha kurumsal ve bağlayıcı bir nitelik kazanmaktadır. Bütçenin şeffaf, karşılaştırılabilir ve izlenebilir olması hem yöneticilerin hesap verebilirliğini güçlendirir hem de vatandaşın hizmet düzeyi ile mali yük arasındaki ilişkiyi değerlendirme kapasitesini yükseltir. Böylece exit–voice mekanizması, yerel bütçe yapısının niteliği üzerinden demokratik katılım–mali sürdürülebilirlik ekseninde somut bir işleyişe kavuşur.

4.1. Yerel Yönetimlerin Mali ve İdari Özellikleri

Türkiye'de yerel yönetimler, Osmanlı dönemindeki vakıf ve lonca temelli hizmet anlayışının modern bir devamı olarak şekillenmiştir. 1854'te Şehremaneti'nin kurulması ve 1868 tarihli Dersaadet İdare-i Belediye Nizamnamesi, belediyeciliğin kurumsal temellerini oluşturmuştur (Ulusoy ve Akdemir, 2017, s. 250-252). Cumhuriyet'in ilk yıllarında belediyeler, mali ve idari bakımdan merkezi idarenin gölgesinde kalmış, 1960'lardan itibaren planlı kalkınma politikaları ve hızla artan kentleşme ile görev alanları genişlemiştir. 1984 tarihli 3030 sayılı Kanun ile büyükşehir belediye modeli benimsenmiş; 2000'li yıllarda yürürlüğe giren 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile birlikte yerel düzeyde modern mali yönetim çerçevesi oluşturulmuştur.

Bu düzenlemeler, yerel yönetimlere stratejik plan, performans programı, faaliyet raporu ve iç kontrol mekanizmalarını uygulama yükümlülüğü getirmiştir. Ancak mali özerklik bakımından yapı hâlâ sınırlıdır. Belediyelerin gelirleri büyük ölçüde merkezi bütçeden aktarılan paylara dayandığı için, hizmet önceliklerini bağımsız biçimde belirleme, yenilikçi finansman yöntemleri geliştirme ve vatandaş taleplerine duyarlı bütçeler oluşturma kapasiteleri zayıflamaktadır. Bunun temel nedeni, gelir yaratma yetkisinin büyük ölçüde merkezi idarenin denetimi altında bulunmasıdır. Belediyeler yeni bir vergi ihdas etme yetkisine sahip değildir ve mevcut vergilerde oran belirleme alanı da oldukça dardır. Ayrıca merkezi yönetimden yapılan pay aktarımlarının öngörülebilir olmaması, stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme süreçlerinin etkinliğini sınırlamaktadır.

Bu yapısal özellikler, exit–voice mekanizmasının yerel düzeyde işlerliğini de doğrudan etkilemektedir. Mali özerklik ve idari serbesti, vatandaşın memnuniyetsizlik durumunda hangi tepki kanalını seçeceğini belirleyen en önemli kurumsal faktörlerdendir. Mali bağımlılığın yüksek olduğu, bütçe kararlarının merkezi idare tarafından şekillendirildiği sistemlerde vatandaşın "voice" kanalları (katılım, denetim, şikâyet mekanizmaları) sınırlı kalmakta; "exit" davranışının maliyeti ise yükselmektedir. Buna karşılık mali ve idari özerkliğin güçlü olduğu, gelir çeşitliliği ve yerel hesap verebilirliğin geliştiği yönetimlerde, vatandaş hem yerel bütçe süreçlerinde sesini daha etkili duyurabilir hem de alternatif hizmet sağlayıcılarına yönelme imkânına sahip olur. Dolayısıyla yerel yönetimlerin mali ve idari yapısı, exit–voice mekanizmasının işlerliğini belirleyen temel kurumsal zemini oluşturmaktadır.

4.2. Exit–Voice Mekanizmasının İşleyişi ve Kurumsal Araçlar

Hirschman'ın modelinde "exit", bireylerin memnuniyetsizlik karşısında sistemden ayrılma veya alternatif bir hizmet sağlayıcısına yönelme davranışını, "voice" ise sistem içinde kalarak değişim talebini ifade eder. Yerel yönetimler bağlamında exit, bireylerin belediye hizmetlerinden vazgeçmesi veya alternatif bir sağlayıcıya yönelmesi biçiminde görülür. Örneğin, belediye toplu taşımacılığından memnun olmayan bir vatandaşın minibüs, taksi ya da özel araç kullanması veya yetersiz atık toplama hizmeti nedeniyle site yönetimlerinin özel şirketlerle anlaşması tipik "exit" davranışlarıdır. Ancak kamu hizmetlerinin büyük bölümü doğal tekel niteliğinde olduğundan, vatandaşın alternatif sağlayıcıya yönelme kapasitesi sınırlıdır; bu da voice kanallarının önemini artırır.

Voice kanalları, vatandaşların sistem içinde kalarak memnuniyetsizliklerini ifade etmelerine ve kamu hizmetlerinin iyileştirilmesine yönelik taleplerini iletmelerine imkân tanır. Türkiye'de bu çerçevede 1982 Anayasası'nın 74. maddesi ile dilekçe ve bilgi edinme hakkı güvence altına alınmış; 3071 sayılı Dilekçe Hakkı Kanunu ile bireylerin kamu idarelerine başvuru yapma usulü belirlenmiştir. Belediyelerde "Beyaz Masa" birimleri, CİMER ve e-Devlet platformları, halk günleri, kent konseyleri ve sosyal medya hesapları voice mekanizmasının başlıca kanalları olarak işlev görmektedir. Ancak bu araçların çıktılarının bütçe kararlarına, performans programlarına veya hizmet tasarımına doğrudan yansıtılması halen sınırlıdır.

1990'lı yıllardan itibaren Dünya Bankası ve OECD'nin kamu yönetimi reformlarına yön veren "iyi yönetişim" yaklaşımı, şeffaflık, hesap verebilirlik, katılımcılık ve hukukun üstünlüğü ilkelerini öne çıkarmıştır. Türkiye'de de, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu bu ilkeleri stratejik planlama, performans programı ve faaliyet raporları yoluyla yerel düzeyde de kurumsallaştırmayı amaçlamıştır. Kanunun 8. maddesinde düzenlenen "hesap verme sorumluluğu" ilkesi, kamu yöneticilerinin kamu kaynaklarını etkili, ekonomik ve verimli kullanmalarını ve bu kullanıma ilişkin sonuçları kamuoyuna açıklamalarını zorunlu kılmaktadır. Ancak birçok belediyede bu belgeler biçimsel raporlama niteliğinde kalmakta, performans göstergeleri ile hedefler arasındaki bağ zayıf kalmakta, raporların kamuoyuna erişilebilir biçimde yayımlanması sağlanamamaktadır. Bu durum, voice mekanizmasının bilgi altyapısını daraltarak vatandaşın geri bildirim kapasitesini zayıflatmaktadır.

Katılımcı bütçeleme ve kent konseyleri, voice mekanizmasının somutlaştığı iki önemli uygulamadır. Katılımcı bütçeleme (participatory budgeting), vatandaşların belediye bütçesinin hazırlanması ve kaynak tahsisine ilişkin süreçlere doğrudan katılımını sağlayan, kamusal karar alma mekanizmalarının demokratikleşmesini hedefleyen bir modeldir (World Bank, 2018, s. 3). Bu süreçte yurttaşlar, mahalle toplantıları ve tematik forumlar aracılığıyla kentin altyapı, eğitim, sağlık ve çevre gibi alanlardaki yatırım önceliklerini belirler.

Katılımcı bütçeleme uygulaması ilk kez 1989 yılında Brezilya'nın Porto Alegre kentinde başlatılmış ve kısa sürede yerel yönetim reformlarının simgesi hâline gelmiştir. Bu modelde her yıl binlerce vatandaş belediye yönetimiyle bir araya gelerek, mevcut yılın hesap dökümünü dinlemekte, gelecek yılın bütçe önceliklerini tartışmakta ve mahalle düzeyinde seçilen delegeler aracılığıyla bütçe önerilerini oylamaktadır. Süreç, belediyenin bir önceki yılın hesap dökümünü halka sunmasıyla başlayıp yeni yatırımların önceliklendirilmesiyle tamamlanmıştır. Katılım her yıl artmış; 1999 itibarıyla yaklaşık 40.000 yurttaş bütçe tartışmalarına katılmıştır. Bu dönemde su ve kanalizasyon hizmetlerine erişim %75'ten %98'e, eğitim ve sağlık harcamalarının bütçedeki payı ise %13'ten %40'a yükselmiştir (World Bank, 2018, s. 1-3). Bu model, düşük gelirli mahallelere altyapı ve sosyal hizmet yatırımlarında öncelik verilmesini ve vatandaş memnuniyetinin artmasını sağlamıştır. Avrupa'da ise katılımcı bütçe uygulamaları dijital dönüşümle birlikte çeşitlenmiştir.

Örneğin, İspanya'nın Madrid kentinde 2015 yılında başlatılan "Decide Madrid" platformu yurttaşlara çevrimiçi yatırım projeleri önerme ve oy kullanma imkânı tanımaktadır; platform aynı zamanda bir katılımcı bütçe programı yürütmekte ve 2016 yılında yaklaşık €60 milyon bütçe bu şekilde tahsis edilmiştir (Simon, Bass ve Boelman, 2017, s. 9).

Almanya'daki "Bürgerhaushalt" (vatandaş bütçesi) uygulaması, yüz yüze toplantılar ile dijital portalların kombinasyonu yoluyla yürütülmekte; bu yöntem vatandaşların hem bilgiye erişimini hem de bütçe önceliklerini tartışma imkânını güçlendirmektedir (Ruesch ve Wagner, 2013, s. 10).

Türkiye'de de katılımcı bütçeleme uygulamaları sınırlı ölçekte olmakla birlikte farklı dönemlerde çeşitli belediyelerde denenmiştir. İlk örneklerden biri 2006–2007 yıllarında Çanakkale Belediyesi tarafından hayata geçirilmiş,

yerel toplulukların belirli bir bütçe üzerinde doğrudan söz hakkı elde ettiği bir pilot uygulama gerçekleştirilmiştir (Emil ve Akman, 2014). Benzer şekilde Uşak İl Özel İdaresi "Yerel Yönetim Reformuna Destek Projesi" kapsamında 2007–2008 döneminde katılımcı bütçe deneyimini başlatmıştır (Uşak İl Özel İdaresi, 2007).

2000'li yılların sonlarından itibaren katılımcı bütçe yaklaşımı özellikle Eskişehir Tepebaşı Belediyesi, Bursa'da Nilüfer, Yıldırım ve Osmangazi Belediyeleri, Ankara Altındağ Belediyesi gibi yenilikçi belediyelerde farklı biçimlerde uygulanmaya başlanmıştır (Ergen, 2012, s. 328). Bu belediyelerde mahalle forumları, tematik toplantılar ve çevrimiçi anketlerle vatandaşların bütçe önceliklerine ilişkin görüşleri alınmakta, ancak uygulamalar çoğu zaman pilot düzeyde kalmakta ve belediye bütçesinin anlamlı bir yüzdesini kapsayacak şekilde kurumsallaşamamaktadır.

Son yıllarda da İstanbul Büyükşehir Belediyesi ve Diyarbakır Bağlar Belediyesi örneklerinde, dijital katılım platformları aracılığıyla yatırım önceliklerinin belirlenmesine yönelik çağrılar yapılmış ve oylama süreçleri gerçekleştirilmiştir. İstanbul'da "Bütçe Senin" platformu üzerinden, Diyarbakır'da ise "Katılımcı Bütçe Bağlar Modeli" adıyla yürütülen bu süreçler, Türkiye'de dijital katılımcı bütçe uygulamalarının gelişmekte olduğunu göstermektedir (İstanbul Kent Konseyi, 2022, s. 4; Bağlar Belediyesi, 2025).

Buna paralel olarak kent konseyleri, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 76. maddesiyle yasal zemine kavuşmuş, 2006 tarihli Kent Konseyi Yönetmeliği ile çerçevesi belirlenmiştir. Ancak konseylerin belediye bütçesi ve stratejik planlar üzerindeki etkisi genellikle danışma düzeyinde kalmakta; karar alma süreçlerine doğrudan bağlanmadıkları için katılımcı bütçe süreçlerinin tamamlayıcısı olma potansiyelleri sınırlı kalmaktadır.

Dijital platformlar, voice kapasitesini artıran bir diğer mekanizma olarak öne çıkmaktadır. İngiltere'deki "FixMyStreet" veya Almanya'daki "Mängelmelder" sistemleri, vatandaş şikâyetlerini coğrafi bilgi sistemleriyle eşleştirerek belediye operasyonlarına doğrudan entegre etmekte ve çözüm sürelerini kamuoyuyla şeffaf biçimde paylaşmaktadır (King ve Brown, 2007, s. 72; Vaerst, Steffens ve Lokaiczyk, 2015, s. 38). Bu tür uygulamalar, katılımcı bütçeleme süreçlerini tamamlayan birer ex post katılım aracı olarak, hizmetlerin izlenmesi ve değerlendirilmesi aşamasında voice mekanizmasının sürekliliğini desteklemektedir. Türkiye'de ise e-Devlet ve CİMER gibi dijital yapılar bu açıdan önemli bir altyapı sunmakla birlikte, vatandaş geri bildirimlerinin analizi ve bütçe süreçlerine entegrasyonu henüz sistematik bir nitelik kazanmamıştır.

Exit açısından değerlendirildiğinde, ABD ve Kanada'da uygulanan *charter cities* ve *home rule cities* modelleri, Charles Tiebout'un "ayakla oy verme" hipotezine yaklaşan kurumsal deneyimler sunmaktadır. Bu yaklaşım, vatandaşların farklı şehirlerin sunduğu vergi–hizmet paketlerini karşılaştırarak kendi tercihlerine en uygun olanı seçebilme özgürlüğünü ifade eder. Böylece birey, yaşadığı yerel yönetimden memnun olmadığı durumda başka bir belediyeye taşınarak fiilen "exit" hakkını kullanabilmektedir.

ABD'de yerel yönetim yapısı, eyalet yasalarına göre iki ana modele dayanmaktadır. İlk model olan general law cities (genel hukuk belediyeleri), eyaletin çıkardığı standart belediye yasasına tabi olup sınırlı yetkilerle faaliyet göstermektedir. İkinci model ise charter veya home rule cities (tüzük belediyeleri) olarak adlandırılmaktadır. Bu belediyeler, eyalet yasalarının öngördüğü nüfus eşiğini veya diğer koşulları sağladıklarında kendi "charter"larını (yerel anayasa-kurucu tüzük) hazırlayabilmekte ve seçmen onayıyla yürürlüğe koyabilmektedir. Charter metni, belediyenin yönetsel yapısını, seçim sistemini, mali yetkilerini ve hizmet sunum biçimini ayrıntılı biçimde düzenler (National League of Cities, 2020, s. 29-33 ve Texas Municipal League, 2017, s. 6-10).

Örneğin, Kaliforniya eyaletinde 2025 itibariyle 125 charter city bulunmaktadır ve Los Angeles bu kapsamda

yer alan en büyük belediyelerden biridir. Bu tür şehirler, eyaletin genel belediye yasasından bağımsız olarak imar, planlama, hizmet sunumu ve belirli vergi düzenlemeleri konusunda kendi politikalarını oluşturabilmektedir. Benzer şekilde Texas eyaletinde 5.000 nüfus eşiğini aşan şehirler home rule statüsüne geçebilmekte ve bu statü onlara daha geniş özerklik tanımaktadır (Rhine, 2025, s. 3 ve Texas Municipal League, 2017, s. 11). Bu yönüyle charter sistemi, eyaletler arası değil, eyalet içi düzeyde belediyelerin yönetim biçimlerini farklılaştıran bir kurumsal yapıdır. Eyaletlerin kendi yasalarıyla tanıdığı bu esneklik, yerel düzeyde farklı yönetim biçimlerinin ortaya çıkmasına olanak sağlamaktadır. Dolayısıyla *charter cities* ve *home rule cities* uygulamaları, Tiebout'un (1956) "ayakla oy verme" yaklaşımını kurumsal düzeyde somutlaştırmakta; vatandaşlara farklı vergi–hizmet kombinasyonları arasından seçim yapma olanağı sunarak rekabetçi bir yerel yönetim ortamı yaratmaktadır. Ancak sonraki literatürde bu modelin sosyal sonuçları tartışmalı bulunmuştur. Özellikle yüksek gelirli grupların avantajlı hizmet paketlerini tercih etmesi, yerel düzeyde gelir temelli mekânsal ayrışmayı artırmakta, düşük gelirli kesimlerin ise sınırlı hizmet ve altyapıya sahip bölgelerde yoğunlaşmasına yol açmaktadır (Oates, 1969, s. 958-959). Bu durum kamu hizmetlerinde parçalanma, koordinasyon eksikliği ve ölçek ekonomilerinin zayıflaması gibi sorunlara neden olabilmektedir.

Türkiye'de Tiebout hipotezinin işlerliğine yönelik yapılan ampirik çalışmalar bulunmaktadır. Karagöz (2015) çalışmasında Türkiye'de kişi başına düşen yerel kamusal harcama miktarı arttıkça bir yerel birimin net göç aldığını tespit etmiştir. Yine çalışmasında kişi başına düşen yerel vergi miktarı arttıkça bir yerel birimin net göç aldığını ortaya koymuştur. Bu durum Türkiye'de yerel yönetimler arası yatay mali eşitsizliğin göstergesi olup yerel birimler arası istenen rekabet düzeyinin oluşmadığı sonucuna ulaşmıştır. Bireyler daha çok yerel vergi toplanan yerlere göçmektedir. Burada bireyler daha fazla ve kaliteli yerel hizmet verildiğini düşünme eğiliminde olabilirler. Zira, Oates (1969) çalışmasında sonuçların rasyonel tüketicilerin yerleşecekleri topluluğu seçerken yerel kamu hizmetlerinden elde ettikleri faydaları (en azından bir dereceye kadar) vergi yüklerinin maliyetiyle karşılaştırdıkları Tiebout türü bir modelle tutarlı olduğunu; insanların, yüksek kaliteli bir kamu hizmeti programı sunan bir toplulukta yaşamak için daha fazla ödemeye istekli göründüğünü (veya aynı kamu hizmeti programını daha düşük vergi oranlarıyla sunan bir toplulukta) belirtmektedir. Dökmen ve Tosuner (2019) iç göç ile kişi başına düşen merkezi yönetim ile mahalli idarelerin toplam kamu harcamaları ile vergi gelirleri arasındaki ilişkiyi incelediği çalışmasında bir istatistiki bölgede kişi başına düşen toplam merkezi yönetim ve yerel yönetim vergi geliri arttıkça net göç hızının azaldığını tespit etmiştir. Merkezi yönetimin vergilerinin dahil edilmesi genel olarak bölgeler arası eşitsizliği azaltmış ve bölgeler arası rekabetin çalışmasına olanak tanımıştır. Kişi başına kamu harcamaları ile net göç hızı arasında ise vergilerin aksine istatistiksel açıdan anlamlı bir ilişki tespit edilememiştir. Yüksel (2020) çalışmasında kişi başı yerel vergi geliri ile net göç hızı arasında negatif bir ilişki olduğunu tespit etmiştir. Ancak eğer yerel birimlerdeki kamu hizmeti programı ve çıktısı aynı kabul edilirse bu durum geçerli olur. Kişi başı yerel harcamalar ile net göç hızı arasında negatif ilişki olduğunu bulmuş olup, bu sonuç Tiebout modeli açısından tercihen beklenen bir durum değildir. Öksüz (2022) çalışmasında bireylerin, daha kaliteli ve tercihlerine uygun, yerel kamu harcamaların daha çok yapıldığı kentlere göç edeceği görüşünü savunan Tiebout hipotezini destekler sonuçlar bulmuşlardır. Panel veri analizine göre Türkiye'deki illerin yaşanabilirlik endeksi ile alınan göç arasında güçlü bir ilişki olduğu görülmüştür. Ancak çalışmalardaki farklılıklar, veri dönemi, ölçüm yöntemi, coğrafi birim veya değişken tanımları bakımından farklılık içerdiği için tek bir sonuca ulaşılamamaktadır. Yapılan ampirik araştırmalar, Tiebout modelinin Türkiye'de çalıştığı sonucuna ulaşmaktadır.

Sonuç olarak, exit–voice mekanizmasının yerel yönetimlerdeki başarısı, vatandaşların yalnızca hizmetten ayrılma veya memnuniyetini ifade etme imkânlarına değil, bu imkânların bütçe süreçlerine ve kurumsal yönetişim yapılarına nasıl entegre edildiğine bağlıdır. Türkiye'de bu mekanizmaların çalıştığına yönelik çeşitli ampirik kanıtlar bulunmakla birlikte, kurumsallaşma ve bağlayıcılık düzeyi hâlen sınırlıdır.

4.3. Türkiye Açısından Değerlendirme ve Politika Önerileri

Türkiye'de yerel yönetimler anayasal temellere sahip olmakla birlikte, mali ve idari özerklik açısından hâlen sınırlı bir görünüm sergilemektedir. Belediyelerin gelir kaynaklarının önemli bir bölümü genel bütçeden aktarılan paylara dayandığı için yerel mali yapı büyük ölçüde merkezi yönetime bağımlıdır. Emlak vergisi, çevre temizlik vergisi ve çeşitli harçlar ve ücretler gibi öz gelirlerin toplam içindeki payının düşük kalması, belediyelerin hizmet önceliklerini kendi toplumsal ihtiyaçlarına göre belirleme ve yenilikçi finansman araçları geliştirme kapasitelerini sınırlamaktadır. Bu durum, Hirschman'ın (1970) tanımladığı exit–voice mekanizmasının etkin işleyebilmesi için gerekli olan "yerel mali özerklik" koşulunun zayıf kalmasına neden olmaktadır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile 5393 sayılı Belediye Kanunu, yerel düzeyde stratejik planlama, performans esaslı bütçeleme ve faaliyet raporlaması gibi çağdaş mali yönetim araçlarını öngörmektedir. Ancak bu araçlar çoğu zaman biçimsel bir çerçevede uygulanmakta, performans göstergeleri ile hedefler arasındaki nedensel bağ zayıf kalmakta ve hazırlanan raporlar kamuoyuna açık, erişilebilir ve karşılaştırılabilir biçimde yayımlanmamaktadır. Böylece voice mekanizmasının işleyişi için gerekli olan bilgi temeli güçlenememekte, vatandaşların geri bildirimleri bütçe ve planlama süreçlerine sistematik biçimde yansıtılamamaktadır.

Katılım kanalları açısından bakıldığında, kent konseyleri, mahalle meclisleri ve şikâyet sistemleri yasal zeminde tanımlanmış olmakla birlikte, bütçe kararları üzerindeki etkileri sınırlıdır. Katılımcı bütçeleme uygulamaları Eskişehir, Nilüfer ve Kadıköy gibi bazı belediyelerde pilot düzeyde denenmiş, ancak Porto Alegre örneğinde olduğu gibi bütçenin anlamlı bir yüzdesini kapsayacak ölçüde kurumsallaşamamıştır. Bu nedenle Türkiye'de exit–voice mekanizması pratikte daha çok "voice" kanallarına dayanmaktadır; ancak bu kanalların kurumsal kapasite, mali kaynak ve bağlayıcılık eksikliği nedeniyle etkinliği sınırlı kalmaktadır.

Türkiye'nin güçlü yönlerinden biri, stratejik planlama, performans esaslı bütçeleme ve faaliyet raporlaması gibi modern mali yönetim araçlarının yasal dayanağa kavuşmuş olmasıdır. Ayrıca kent konseyleri ve mahalle meclisleri gibi katılım mekanizmalarının mevzuatta açık biçimde tanımlanmış olması, yerel düzeyde katılım kültürünün gelişmesi açısından olumlu bir çerçeve sunmaktadır. E-belediye sistemleri, e-Devlet, Cumhurbaşkanlığı İletişim Merkezi (CİMER) ve benzeri dijital platformlar sayesinde vatandaş geri bildirimlerinin toplanması, izlenmesi ve sınıflandırılması kolaylaşmıştır. Bununla birlikte, bu sistemlerden elde edilen verilerin düzenli biçimde analiz edilip bütçe kararlarına yansıtılmaması, sürecin hesap verebilirlik ve öğrenme boyutunu zayıflatmaktadır.

Türkiye'nin zayıf yönleri ise daha çok mali kapasite ve kurumsallaşma eksikliğinden kaynaklanmaktadır. Belediyelerin gelir çeşitliliğinin sınırlı olması, katılımcı bütçe uygulamalarının bağlayıcı niteliğe ulaşamaması, kent konseylerinin temsil ve yetki düzeylerinin zayıf kalması, performans raporlarının kamuoyuna açık biçimde yayımlanmaması ve şikâyet sistemlerinden gelen verilerin bütçe kararlarına entegre edilmemesi temel sorunlar arasındadır. Ayrıca, su, ulaşım ve atık yönetimi gibi doğal tekel niteliğindeki hizmetlerin ağırlığı, Hirschman'ın "exit" kanalının işleyiş alanını daraltmaktadır.

Bu çerçevede Türkiye için geliştirilebilecek politika önerileri şu şekilde bütünleştirilebilir:

İlk olarak, yerel yönetimlerin mali özerkliğini güçlendirecek reformlar yapılmalıdır. Öz gelir paylarının artırılması, yerel vergi ve harç alanlarının genişletilmesi ve vergi oranlarının yerel düzeyde farklılaştırılmasına imkân tanınması, hem mali esnekliği artıracak hem de vatandaşın bütçe sürecine doğrudan katılımını teşvik edecektir. Bahl ve Linn (1992), gelişmekte olan ülkelerde mali adem-i merkeziyetin etkinliğinin, yerel yönetimlerin kendi gelir kaynaklarını

artırabilme ve bu gelirleri halkın öncelikleri doğrultusunda kullanabilme kapasitesine bağlı olduğunu belirtmektedir (Bahl ve Linn, 1992, s. 69-73). Bird ve Vaillancourt (1998) da, yerel yönetimlerin mali özerkliğinin yalnızca merkezi transferlerle değil, öz gelir tabanının genişletilmesi ve vergi oranı belirleme yetkisinin yerel düzeyde esnek biçimde kullanılabilmesiyle sağlanabileceğini vurgulamaktadır (Bird ve Vaillancourt, 1998, s. 7-12).

Ayrıca Bird ve Vaillancourt (1998), adem-i merkeziyetin yalnızca mali etkinlik açısından değil, aynı zamanda demokratik meşruiyet bakımından da "intrinsically valuable" (özünde değerli) olduğunu ifade eder. Onlara göre, karar alma süreçlerinin yerele devri, vatandaşların kendi yaşam alanlarını etkileyen kararlara doğrudan katılımını kurumsallaştırmakta; bu süreç, sonuçlarından bağımsız biçimde, başlı başına demokratik bir kazanım oluşturmaktadır. Bu tür düzenlemeler, hem yerel hesap verebilirliği hem de vatandaşın kamusal kararlara aidiyetini güçlendirerek demokratik meşruiyetin kurumsal temelini pekiştirecektir (Bird ve Vaillancourt, 1998, s. 4-5).

İkinci olarak, katılımcı bütçelemenin kurumsallaşması gerekmektedir. Bu kapsamda, belediye bütçesinin belirli bir yüzdesi üzerinde yurttaşların doğrudan karar verebildiği bağlayıcı sistemler oluşturulmalı ve bu süreçler dijital platformlar aracılığıyla şeffaf biçimde yürütülmelidir. Porto Alegre ve Madrid örnekleri, vatandaşların yatırım önceliklerini belirlediği dijital araçların demokratik katılımı güçlendirdiğini göstermektedir.

Üçüncü olarak, kent konseylerinin ve mahalle meclislerinin yetkilendirilmesi büyük önem taşımaktadır. Bu yapılar yalnızca danışma organı olmaktan çıkarılarak stratejik planlama ve bütçe önceliklerinin belirlenmesinde doğrudan rol oynayan kurumsal aktörler hâline getirilmelidir. Bu mekanizmaların mali kaynak ve insan gücü bakımından güçlendirilmesi, karar süreçlerinde temsil adaletini ve meşruiyeti artıracaktır.

Ayrıca, dijital çağın olanaklarından yararlanılarak geri bildirim analitiği geliştirilmeli; CİMER, e-Devlet ve belediye portalları üzerinden toplanan şikâyet ve öneri verileri düzenli biçimde analiz edilip performans raporlarına entegre edilmelidir. Bu uygulama, geri bildirim–karar döngüsünün şeffaflaşmasını sağlayacak ve hem hesap verebilirliği hem de vatandaş güvenini artıracaktır.

Son olarak, açık veri ve karşılaştırmalı performans raporlaması yaygınlaştırılmalıdır. Belediye bütçe ve performans verilerinin açık veri formatında yayımlanması, vatandaşların farklı belediyelerin mali ve yönetsel performanslarını karşılaştırabilmesine olanak tanır. Bu sayede, seçmenler diğer belediyelerdeki sonuçları kıyaslama ölçütü olarak kullanarak kendi yerel yöneticilerini değerlendirebilir; böylece yöneticiler üzerinde şeffaflık, hesap verebilirlik ve etkinlik baskısı oluşur. Besley ve Case (1995), bu süreci "yardstick competition" (kıyaslama rekabeti) olarak tanımlamakta ve yerel yönetimlerin göreli performansının, seçmen davranışları üzerinden disipline edilmesinde bu mekanizmanın belirleyici rol oynadığını vurgulamaktadır (Besley ve Case, 1995, s. 25). Tüm bu reform adımları, Türkiye'de exit–voice mekanizmasının hem kurumsal hem mali boyutunu güçlendirerek, yerel yönetimlerin demokratik hesap verebilirliğini ve mali sürdürülebilirliğini artırma potansiyeline sahiptir.

Yukarıda ele alınan politika önerileri doğrultusunda, Türkiye'de katılımcı bütçelemenin kurumsallaştırılmasına yönelik geliştirilen politika tasarım matrisi Tablo 1'da sunulmaktadır. Voice yaklaşımından hareketle oluşturulan matris, katılımcı bütçelemenin karşılaştığı kurumsal sorunları, bu sorunlara yönelik politika müdahalelerini, sorumlu aktörleri ve önerilen izleme göstergelerini bir arada değerlendirmektedir. Ayrıca önerilen müdahalelerin voice mekanizmasının işleyişine hangi kanallardan katkı sağlayabileceği ortaya konulmaktadır. Böylece vatandaşların karar alma süreçlerine katılımının bütçe kaynaklarının tahsisi, uygulama ve hesap verebilirlik mekanizmalarıyla ilişkilendirilmesine yönelik bütüncül bir politika çerçevesi sunulmaktadır.

Tablo 1.

Türkiye'de Katılımcı Bütçelemenin Kurumsallaştırılmasına Yönelik Politika Matrisi

Politika Sorunu	Önerilen Müdahale	Sorumlu Aktörler	Voice Mekanizmasına Katkısı	İzleme Göstergesi
Vatandaş katılımının bütçe kararlarına sınırlı yansıması	Katılımcı bütçeleme kaynaklarının ve kurallarının, belediyenin Stratejik Plan ve Performans Programı hazırlık dönemiyle eş güdümlü ve önceden belirlenmesi.	Belediye meclisi, belediye yönetimi ve mali hizmetler birimi	Vatandaş tercihlerinin kaynak tahsis sürecine yansıtılması	Katılımcı bütçeleme için ayrılan ödeneğin ilgili belediye bütçesindeki payı
Katılım süreçlerinde temsil eşitsizliği	Mahalle toplantıları ve erişilebilir dijital katılım kanallarının (e-demokrasi) birlikte kullanılması; dezavantajlı grupların katılımının desteklenmesi	Belediyeler, kent konseyleri ve mahalle temsilcileri	Farklı toplumsal grupların karar alma süreçlerinde temsilinin güçlendirilmesi	Katılımcı sayısı ve katılımın mahallelere/sosyo-demografik yapılara göre dağılımı
Vatandaş önerilerinin bütçe hazırlık sürecine yeterince aktarılamaması	Önerilerin teknik ve mali değerlendirmeye alınması, değerlendirme ölçütlerinin ve sonuçlarının gerekçeli biçimde açıklanması	Mali hizmetler birimi ve ilgili harcama birimleri	Vatandaş taleplerinin kurumsal değerlendirme ve önceliklendirme süreçlerine dâhil edilmesi	-Teknik değerlendirmeye alınan öneri oranı -Gerekçeli yanıt verilen başvuru oranı
Katılım sonuçlarının bütçe kararlarına yansıtılmasında belirsizlik	Katılımcı süreçlerde belirlenen projelerin belediye meclisinin bütçe yetkisi çerçevesinde ödeneklendirilmesi; kabul edilmeyen önerilerin gerekçelendirilmesi	Belediye meclisi, belediye yönetimi ve mali hizmetler birimi	Katılımın kaynak tahsis kararları üzerindeki etkisinin güçlendirilmesi	Seçilen projelerden bütçede ödenek tahsis edilenlerin oranı
Katılımcı bütçe projelerinin uygulama sonuçlarının yeterince izlenememesi	Projelerin harcama ve fiziki gerçekleşme durumlarının düzenli olarak kamuoyuna açıklanması	İlgili harcama birimleri ve mali hizmetler birimi	Vatandaş denetiminin ve hesap verebilirliğin güçlendirilmesi	Proje tamamlanma oranı ve bütçe gerçekleşme oranı
Vatandaş geri bildirimlerinin sonraki bütçe dönemlerinde kullanılmaması	Katılım sonuçlarının yıllık olarak değerlendirilmesi ve sonraki bütçe hazırlık sürecinde dikkate alınması	Belediye yönetimi, mali hizmetler birimi ve kent konseyleri	Voice mekanizmasının sürekliliğinin ve kurumsal öğrenmenin desteklenmesi	Geri bildirimlere yanıt oranı ve sonraki bütçe dönemine aktarılan önerilerin oranı

Kaynak: Arıkboğa, 2024, s. 6-11'den uyarlanarak yazarlar tarafından çalışmanın kuramsal ve kurumsal değerlendirmelerinden hareketle geliştirilmiştir.

Sonuç olarak, Türkiye'de exit–voice mekanizmasının güçlendirilmesi, yalnızca vatandaşların alternatif hizmet seçeneklerine erişiminin artırılmasına veya katılım kanallarının genişletilmesine bağlı değildir. Aynı zamanda yerel mali özerkliğin geliştirilmesi, vatandaş taleplerinin bütçe kararlarına sistematik biçimde yansıtılması ve bu kararların uygulanma sonuçlarının şeffaf biçimde izlenmesi gerekmektedir. Bu çerçevede önerilen politika matrisi, özellikle voice mekanizmasının katılımcı bütçeleme aracılığıyla kurumsallaştırılmasına yönelik müdahale alanlarını somutlaştırmaktadır. Önerilen reformların birlikte değerlendirilmesi, exit mekanizmasının karşılaştığı yapısal sınırlılıklar dikkate alınarak yerel yönetimlerde demokratik hesap verebilirliğin ve kaynak tahsis etkinliğinin güçlendirilmesine katkı sağlayabilir.

5. Sonuç

Hirschman'ın exit–voice yaklaşımı, sistemlerdeki performans düşüşü veya memnuniyetsizlik karşısında bireylerin ve toplulukların verdikleri tepkileri açıklamak amacıyla geliştirilmiş olmakla birlikte, günümüzde yalnızca bir siyasal davranış modeli değil, aynı zamanda kamu maliyesi ve yerel yönetişim alanlarında da temel bir analitik çerçeve haline gelmiştir. Exit, bireyin veya hizmet kullanıcısının memnun olmadığı bir kamu hizmetinden fiilen uzaklaşmasını, voice ise sistem içinde kalarak değişim talep etmesini ifade eder. Bu iki kanal, görünürde birbirine alternatif gibi olsa da, kamu hizmetlerinde kalite, etkinlik ve hesap verebilirliğin sağlanması açısından birbirini tamamlayan iki denge unsurudur. Exit hizmet arzı üzerinde rekabet baskısı yaratırken, voice yurttaşın yönetime katılımını ve hesap verebilirliği güçlendirir. Böylece bu mekanizma, yerel düzeyde hem ekonomik verimlilik hem de demokratik meşruiyetin sürdürülebilmesi için temel bir işlev üstlenir.

Çıkış ve sesi artırmak için farklı politika önerileri gereklidir. Teoride, kamu hizmeti sunumunun arz tarafının serbestleştirilmesini sağlayan önlemlerle çıkış kolaylaştırılabilir ve böylece hizmet kullanıcıları alternatif tedarikçiler arasında seçim yapabilir. Tahsis (allokatif) etkinliği, çıkış olanaklarının artırılmasıyla (yani yerel yönetim hizmetlerinin arzının daha rekabetçi hale getirilmesiyle) ve ses olanaklarının artırılmasıyla (piyasa başarısızlığının belirgin olduğu hizmetlerde) iyileştirilebilir. Bu nedenle, exit–voice mekanizmasının başarısı yalnızca bireysel tercihlerle değil, aynı zamanda mali özerklik, kurumsal kapasite, bilgiye erişim ve katılım kanallarının kurumsallaşma düzeyiyle de yakından ilişkilidir.

Yerel yönetimler ekonomisi açısından bakıldığında, exit ve voice'un işleyişi mali-idari yapılanma ile doğrudan bağlantılıdır. Mali özerkliğin güçlü olduğu, gelir çeşitliliğinin sağlandığı ve vatandaşların bütçe süreçlerine etkin biçimde katılabildiği yönetimlerde bu mekanizmalar daha dengeli işler. Buna karşılık, bütçe kararlarının büyük ölçüde merkezi idare tarafından belirlendiği, yerel vergi alanlarının sınırlı, hesap verebilirlik yapılarının zayıf olduğu sistemlerde hem çıkış maliyetleri yükselmekte hem de sesin duyulabilirliği azalmaktadır. Dolayısıyla yerel düzeyde hem mali hem de yönetsel desantralizasyon, exit–voice dengesinin işlerliği açısından belirleyici bir önkoşuldur.

Bu bağlamda yapılan ampirik çalışmalar, Türkiye'de exit mekanizmasının belirli ölçüde olumlu sonuçlar doğurduğunu göstermektedir. Karagöz (2015), Öksüz (2022) gibi araştırmalar, kişi başına düşen yerel harcamalar, hizmet kalitesi algısı ve yerel vergi düzeylerinin, bireylerin göç kararları üzerinde anlamlı etkiler yarattığını ortaya koymuştur. Bu bulgular, Tiebout hipotezinin yerel düzeyde Türkiye'de geçerli olduğunu ve vatandaşların kamu hizmeti kalitesi ile mali yük arasındaki dengeyi gözeterek mekânsal tercih geliştirdiklerini göstermektedir.

Türkiye örneği, bu açıdan ikili bir tablo sunmaktadır. Bir yandan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile stratejik planlama, performans esaslı bütçeleme, faaliyet raporlaması, kent konseyleri ve mahalle meclisleri gibi katılım araçları yasal çerçeveye

kavuşturulmuş; böylece voice mekanizmasının hukuki zemini büyük ölçüde güçlendirilmiştir. 2000'li yıllardan itibaren uygulamaya konulan mali yönetim reformları, bilgiye dayalı yönetişim anlayışını yerel düzeyde yaygınlaştırmış; dijital geri bildirim sistemleri ve şeffaflık uygulamalarıyla vatandaşın sesini duyurma kapasitesini artırmıştır. Ancak bu kanalların etkisi henüz bütçe kararları üzerinde belirleyici bir düzeye ulaşmamıştır. Öte yandan belediyelerin gelir kaynaklarının büyük ölçüde genel bütçeden aktarılan paylara dayanması, yeni vergi koyma veya oran belirleme yetkisinin olmaması ve öz gelirlerin sınırlı kalması, mali özerkliği zayıflatmakta ve exit–voice mekanizmasının dengeli işlemesini engellemektedir. Katılımcı bütçeleme uygulamaları ve kent konseyleri, demokratik katılımı güçlendirme potansiyeline sahip olmakla birlikte, bu yapıların karar alma süreçleri üzerindeki etkisi çoğu zaman danışma düzeyinde kalmakta; vatandaşın geri bildirimleri bütçe süreçlerine bağlayıcı biçimde entegre edilememektedir. Dolayısıyla Türkiye kamu ekonomisi, hukuken tanımlı ancak pratikte tam kurumsallaşamamış katılım kanalları ile sınırlı mali özerklik arasında, hem exit hem de voice açısından merkeziyetçi yapıdan daha katılımcı ve çok aktörlü bir mali yönetişim modeline geçiş süreci içerisindedir. Böyle bir ortamda "ses" hukuken var, ancak mali ve siyasal bakımdan henüz etkili bir araç konumuna dönüşememiştir.

Bu çalışma, Türkiye'de yerel yönetimlerin karşı karşıya olduğu temel dönüşümün yalnızca idari desantralizasyon değil, aynı zamanda mali yönetişim reformu olduğunu ortaya koymaktadır. Yerel gelir tabanının çeşitlendirilmesi, öz gelirlerin payının artırılması, yerel vergi oranlarında makul düzeyde takdir yetkisi tanınması ve performans raporlarının şeffaf biçimde yayımlanması, hem yurttaşın bütçe süreçlerine ilgisini artıracak hem de yöneticiler üzerinde demokratik hesap verebilirlik baskısı yaratacaktır. Bunun tamamlayıcısı olarak katılımcı bütçelemenin biçimsel bir istişare aracı olmaktan çıkarılıp, belirli harcama kalemlerinde bağlayıcı karar süreçlerine dönüştürülmesi önemlidir. Böylece yurttaş, yalnızca talep eden değil, bütçenin önceliklerini birlikte belirleyen bir aktör haline gelecektir. Ayrıca kent konseyleri, mahalle meclisleri ve dijital platformlar üzerinden toplanan geri bildirimlerin sistematik biçimde analiz edilerek performans programlarına yansıtılması, bilgi akışını güçlendirecek ve voice'un kurumsal derinliğini artıracaktır.

Sonuç olarak, exit–voice mekanizması Türkiye'de yerel yönetimlerin yalnızca demokratik katılım düzeyini değil, aynı zamanda mali planlama ve kaynak tahsisi süreçlerinin niteliğini de belirleyen bir yapısal değişken olarak görülmelidir. Yerel mali özerkliğin güçlendirilmesi, katılımcı bütçelemenin kurumsallaştırılması ve geri bildirim verilerinin bütçe döngüsüne entegre edilmesi, yerel yönetimlerde hem hesap verebilirliği hem de tahsis etkinliğini artıracaktır. Bu koşullar sağlandığında, exit–voice dengesi yalnızca teorik bir model olmaktan çıkarak, Türkiye'de yerel demokrasinin, mali sürdürülebilirliğin ve kamu ekonomisinde kurumsal olgunlaşmanın birlikte güçlendiği bir yönetişim paradigmasına dönüşebilecektir.

Bu çalışmada yorumlayıcı sentez yöntemiyle incelenen teorik ve ampirik literatürden hareketle, Türkiye'de yerel yönetimlerde exit-voice mekanizmasının işlediği sonucuna ulaşılmıştır. Bulgular, exit mekanizmasının bireylerin sosyoekonomik koşulları, mali yerelleşmenin olmaması ve hareketlilik maliyetleri nedeniyle aksayabileceğini; voice mekanizmasının ise yasal ve kurumsal dayanaklara sahip olmakla birlikte, bütçe kararları üzerindeki etkisinin yeterince güçlenmediğini göstermektedir. Bu çerçevede, Türkiye'de exit-voice mekanizmasının etkinliğinin artırılması, yalnızca katılım olanaklarının genişletilmesine değil, aynı zamanda yerel mali özerkliğin güçlendirilmesine ve vatandaş taleplerinin bütçe kararlarına sistematik biçimde yansıtılmasına bağlıdır.

Bununla birlikte, exit–voice mekanizmasının, mali rekabetin ve desantralizasyonun her koşulda ekonomik etkinliği ve demokratik katılımı artıracağı varsayılmamalıdır. Ölçek ekonomilerinden yararlanma olanaklarının azalması, sosyoekonomik eşitsizlikler ve bilgi asimetrisi gibi faktörlerin söz konusu mekanizmaların işleyişini sınırlandırabileceği de dikkate alınmalıdır. Yorumlayıcı sentez kapsamında incelenen literatür, exit ve voice mekanizmalarının yerel

yönetimlerde etkinlik ve hesap verebilirlik açısından taşıdığı önem konusunda büyük ölçüde örtüşmekle birlikte, bu mekanizmaların sonuçları bakımından farklı yaklaşımlar içermektedir. Özellikle exit mekanizmasının yerel yönetimler arasında rekabeti teşvik ederek hizmet kalitesini artırabileceği yönündeki görüşler, hareketlilik maliyetleri ve gelir eşitsizliklerinin bireylerin tercih olanaklarını sınırlandırabileceğini vurgulayan yaklaşımlardan ayrışmaktadır. Benzer şekilde, voice mekanizmasının demokratik katılımı güçlendirme potansiyeli kabul edilmekle birlikte, katılım kanallarının varlığının tek başına vatandaş taleplerinin bütçe kararlarına yansımasını güvence altına almadığı görülmektedir. Bu çerçevede, literatürdeki farklı yaklaşımlar, exit–voice mekanizmasının etkinliğinin yerel yönetimlerin kurumsal ve mali koşullarından bağımsız değerlendirilemeyeceğine işaret etmektedir.

Kaynakça

3030 Sayılı büyükşehir belediyelerinin yönetimi hakkında kanun hükmünde kararnamenin değiştirilerek kabulü hakkında kanun (1984). *T.C. Resmî Gazete*, Sayı: 18453, Tarih: 09.07.1984.

3071 Sayılı Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun (1984), *T.C. Resmî Gazete*, Sayı: 18571, Tarih: 10.11.1984.

5018 Sayılı Kamu malî yönetimi ve kontrol kanunu (2003). *T.C. Resmî Gazete*, Sayı: 25326, Tarih: 24.12.2003.

5216 Sayılı büyükşehir belediye kanunu (2004). *T.C. Resmî Gazete*, Sayı: 25531, Tarih: 23.07.2004.

5393 Sayılı belediye kanunu (2005). *T.C. Resmî Gazete*, Sayı: 25874, Tarih: 13.07.2005.

Ackerman, J. (2004). Co-governance for accountability: beyond 'exit' and 'voice', *World Development*, 32(3), s. 447–463.

Arıkboğa, Ü. (2024). Belediyelerde Katılımcı Bütçe: İstanbul Büyükşehir Belediyesi Örneği. *Çağdaş Yerel Yönetimler,* 33(4), 1-35.

Bağlar Belediyesi (2025). *Katılımcı bütçe bağlar modeli,* https://www.baglar.bel.tr/tr/post/27434/katilimci-butce-baglar-modeli-tanitildi (Erişim Tarihi: 28.09.2025).

Bahl, R. W. ve Johannes F. L. (1992). *Urban public finance in developing countries*, New York: Oxford University Press.

Bailey, S. J. (1999). *Local government economics*, Londra: Macmillan Press.

Besley, T. ve Case A. (1995). Incumbent behavior: vote-seeking, tax-setting, and yardstick competition, *The American Economic Review*, 85(1), s. 25–45.

Bird, R. M. ve Vaillancourt F. (1998). *Fiscal decentralization in developing countries*, Cambridge: Cambridge University Press.

Brennan, G. ve Buchanan J. M. (1980). *The power to tax: analytical foundations of a fiscal constitution*, Cambridge: Cambridge University Press.

Dixon-Woods, M., Cavers, D., Agarwal, S. et al. *Conducting a critical interpretive synthesis of the literature on access to healthcare by vulnerable groups*. BMC Med Res Methodol 6, 35 (2006). https://doi.org/10.1186/1471-2288-6-35.

Dökmen, G. ve Tosuner F. (2019). Türkiye'de Kamu harcamaları ve vergilerin iç göç üzerindeki etkileri, *Bolu Abant İzzet Baysal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 19(3), s. 653–677.

Emil, F. ve Akman E. (2014). From participatory budgeting to community-led services: the co-production journey of Çanakkale in Turkey, *Governance International*, United Kingdom.

Ergen, Z. (2012). Yönetimden yönetişime: katılımcı bütçeleme modeli, *Maliye Dergisi*, 163(17), s. 316–334.

Hirschman, A. O. (1970). *Exit, voice and loyalty: responses to decline in firms, organisations and states*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

İstanbul Kent Konseyi (2022). *Bütçe senin izleme ve değerlendirme raporu*, https://istanbulkentkonseyi.org.tr/wp-content/uploads/2022/06/KB-izleme-degerlendirme-raporu.pdf (Erişim Tarihi: 07.10.2025).

Karagöz, B. (2015). Türkiye'de mali yerelleşme emareleri ve yatay eşitsizlik sorunu, *sosyoekonomi*, 23(26), s. 139–164.

Kent Konseyi Yönetmeliği (2006). *T.C. Resmî Gazete*, Sayı: 26313, Tarih: 08.10.2006.

King, S. F. ve Brown P. (2007). Fix my street or else: using the ınternet to voice local public service concerns, *Proceedings of the 1st International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance*, s. 72–80.

McKenzie, E. (1994). *Privatopia: homeowner associations and the rise of residential private government*, New Haven ve London: Yale University Press.

National League of Cities (2020). *Principles of home rule for the 21st century*, Washington, DC: NLC.

Oates, W. E. (1969). The effects of property taxes and local public spending on property values: an empirical study of tiebout hypothesis, *Journal of Political Economy*, 77(6), s. 957–971.

Oates, W. E. (1972). Fiscal federalism. Harcourt Brace Jovanovich.

Osborne, S. (2009). *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance.* Routledge.

Öksüz, M. (2022). Türkiye'de Mahalli İdare Harcamaları ve Kentlerin Yaşanabilirliğinin Bireylerin Göç Kararları Üzerindeki Etkisi: Tiebout Hipotezi Açısından Bir Ekonometrik Analizi. *International Journal of Social Inquiry, 15(*2), 477-492. https://doi.org/10.37093/ijsi.1150097

Pollitt, C. (2003). *The Essential Public Manager.* Maidenhead: Open University Press.

Rhine, J. (2025). *City basics & cal cities overview: strengthening california cities through advocacy and education*, League of California Cities.

Ruesch, M. A. ve Wagner M. (2013). *Participatory budgeting in Germany: citizens as consultants*, www.bpb.de/system/files/dokument_pdf/German_PB_final_engl1.pdf (Erişim Tarihi: 05.09.2025).

Simon, J., Bass T. ve Boelman V. (2017). *Digital democracy: a summary report for practitioners*, (Nesta: MacArthur Foundation Research Network on Opening Governance), https://ecas.issuelab.org/resources/29642/29642.pdf (Erişim Tarihi 05.09.2025).

Texas Municipal League (2017). *Alphabet soup: types of texas cities*, Texas: TML Publications.

Tiebout, C. M. (1956). A pure theory of local expenditures, *Journal of Political Economy*, 64(5), s. 416–424.

Ulusoy, A. ve Akdemir T. (2017). *Mahalli idareler*, 10. Baskı, Ankara: Seçkin Yayıncılık.

Uşak İl Özel İdaresi (2007). *Yerel yönetim reformu destek projesi konferansı*, http://www.usakozelidaresi.gov.tr/yerel-yonetim-reformu-destek-projesi-konferansi (Erişim Tarihi: 15.09.2025).

Vaerst, Tobias, Steffens Theresa ve Lokaiczyk Robert (2015). Concerns management, e-government and e-participation: experiences and findings from Germany, *International Journal of E-Planning Research (IJEPR)*, 4(4), s. 36–49.

World Bank (2018). *Participatory budgeting manual for county governments in Kenya (English)*, (Washington, D.C.: World Bank Group). http://documents.worldbank.org/curated/en/754841536125154333 (Erişim Tarihi: 13.09.2025).

Yüksel, C. (2020). Tiebout hipotezi çerçevesinde yerel mali değişkenlerin mekânsal tercihe etkisi: Türkiye örneği, *Turkish Studies – Economy*, 15(1), s. 629–643.